

Nanny Bressers, Jurian Edelenbos, Ingmar van Meerkerk en Stefan Verweij

Management van grilligheid in stedelijke projecten

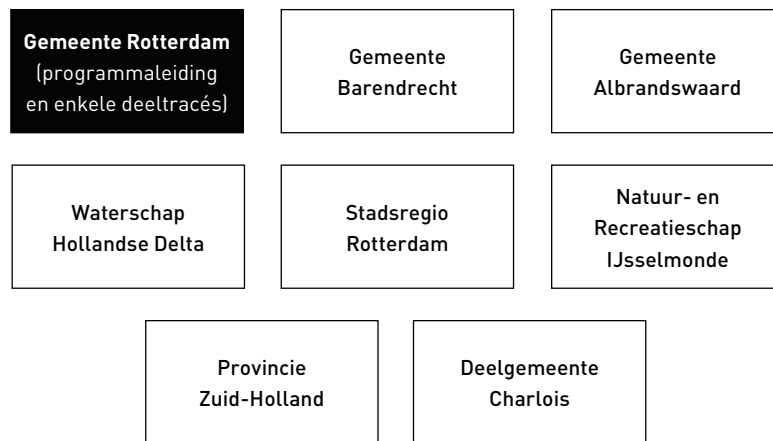
Complexe stedelijke projecten kennen vaak onverwachte gebeurtenissen, zoals plotseling opkomende maatschappelijke weerstand of ineens doorgevoerde projectbezuinigingen. Dit maakt projecten grillig en onvoorspelbaar. Hierdoor wordt het lastig vooruit te plannen, omdat vaak moet worden afgeweken van originele trajecten. De vraag is hoe projectmanagers moeten omgaan met deze grilligheid. Moeten zij het project constant aanpassen op de veranderingen in de samenleving of juist proberen vast te houden aan de eigen kernwaarden binnen het proces? Wat werkt wel en wat niet?

Onverwachte gebeurtenissen maken stedelijke ruimtelijke projecten grillig en ze zorgen er vaak voor dat het project moet afwijken van de geplande koers (Söderholm, 2008; Van Meerkerk e.a., 2013; Verweij, 2015). Managers van stedelijke projecten worden uitgedaagd om op onverwachte gebeurtenissen te reageren of anticiperen om het project in goede banen te leiden. In deze bijdrage wordt bekeken hoe managers in de praktijk omgaan met grilligheid door twee Rotterdamse projecten te bestuderen: de Blauwe Verbinding en de A15 Maasvlakte-Vaanplein. Hieruit worden lessen getrokken voor het effectief managen van grilligheid in complexe stedelijke projecten.

Grilligheid in Rotterdam

De Blauwe Verbinding is een project waarin zes deeltracés samen de gehele blauwe verbinding vormen. Het project ligt aan de zuidkant van Rotterdam. Over een totale lengte van dertien kilometer worden bestaande waterwegen aan elkaar verbonden, om zo de waterkwaliteit in het gebied te verhogen. Ook moet het project leiden tot het versterken van ecologische kwaliteit en het vergroten van recreatieve mogelijkheden. De Blauwe Verbinding wordt geleid door de Gemeente Rotterdam en in samenwerking met verschillende partners uitgevoerd (figuur 1).

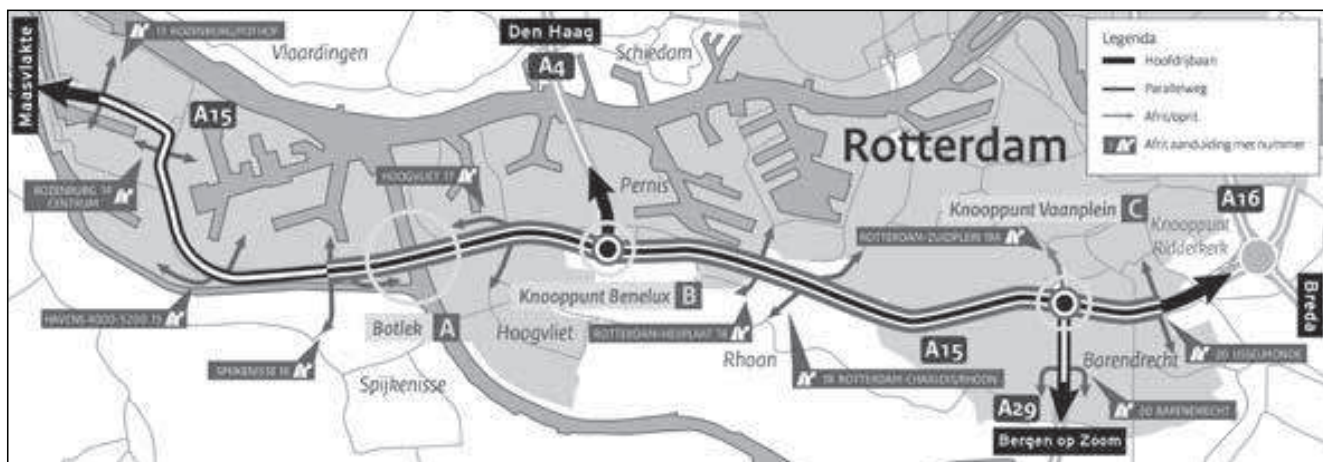
Het tweede project, genaamd A15 Maasvlakte-Vaanplein, bevindt zich ten



Figuur 1: Partners in de Blauwe Verbinding (bron: auteurs)

zuiden van Rotterdam. Het hoofddoel van het project is de doorstroming te verbeteren door middel van de verbreding van de rijksweg A15 tussen de Maasvlakte en het Vaanplein. In figuur 2 is te zien dat het project meerdere onderdelen kent op een traject van bijna veertig kilometer. Een van de meeste opzienbarende onderdelen is de bouw van een nieuwe en aanzienlijk grotere Botlekbrug. Deze zal de hoogste hefbrug van Europa zijn. Het A15 Maasvlakte-Vaanplein project is een publiek-private samenwerking tussen Rijkswaterstaat en het private consortium A-Lanes A15, dat bestaat uit een combinatie van Nederlandse (Ballast Nedam en Strukton) en buitenlandse (Strabag en John Laing) aannemers-bedrijven en financiers.

In de Blauwe Verbinding hadden diverse gebeurtenissen een faciliterende of restrictieve invloed op het project. Een faciliterende gebeurtenis was bijvoorbeeld een overeenkomst in oktober 2008 voor het A15 Maasvlakte-Vaanplein project, die inhield dat Rijkswaterstaat de financiering van het moeizame deeltracé Heulweg binnen de Blauwe Verbinding op zich zou nemen. Hierdoor hielden de gemeente meer speelruimte over voor andere deeltracés. Andere faciliterende ontwikkelingen waren de combinatie die gemaakt werd met het werk van de provincie Zuid-Holland in het gebied Buytenland van Rhoon, en de subsidieprijs van 630.000 euro die het project won in het kader van 'Mooi Nederland'.



Figuur 2: Het A15 Maasvlakte-Vaanplein project (bron: Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014)

Hierdoor kwamen enkele moeizame tracés in versnelling en kon in augustus 2009 de samenwerkingsovereenkomst tussen de projectpartijen worden getekend.

Restrictieve gebeurtenissen zijn er echter ook volop. De financiële crisis is een prominent voorbeeld. Daarmee samenhangend speelde dat niet voor alle deeltracés de financiering rond was en dat sommige projectpartners in ingewikkelde reorganisaties zaten. Bij het Buytenland van Rhoon en de Heulweg was er daarnaast flink protest van lokale belanghebbenden. Deze protesten waren niet altijd rechtstreeks gericht op de Blauwe Verbinding, maar ook op projecten van Rijkswaterstaat en de Provincie waaraan het project zich verbonden had. Vergelijkbaar problematisch was het tracé van de Rhoonse Baan, waar de Gemeente Albrandswaard ook als gevolg van beperkte financiële ruimte lange tijd terughoudend was om de leiding op zich te nemen en de uitvoering te starten. De Gemeente Rotterdam beschikte in het project over meer financiële middelen en heeft daarom diverse taken op zich kunnen nemen. Echter, ook hier speelden grote interne reorganisatieplannen die een restrictieve invloed hadden op het project. Ten slotte verliep de samenwerking tussen de actoren niet altijd vlekkeloos. Zo verliet de projectmanager het project per maart 2014 en werd een van de belangrijke financiers Stadsregio Rotterdam opgeheven begin 2015. De stand van zaken eind 2014 was daardoor dat het project op sommige deeltracés nagenoeg afgerond was, terwijl andere deeltracés nog in de startblokken stonden.

Het project A15 Maasvlakte-Vaanplein werd tevens gekenmerkt door grilligheid. Nadat Rijkswaterstaat en A-Lanes A15 in december 2010 een publiek-private samenwerking waren aangegaan en nadat de bouw in april 2011 werd gestart, waren er maar liefst twintig gebeurtenissen opgetreden die ongepland waren door het projectmanagement (Verweij, 2015). Enkele

gebeurtenissen hadden een fysiek karakter, zoals een overstroming. De meeste van de gebeurtenissen waren echter afkomstig uit de stakeholderomgeving van het project. Een voorbeeld is een situatie waarin de Gemeente Rotterdam onverwacht weigerde goedkeuring te geven aan een ontwerp van A-Lanes A15 voor een onderdeel van de nieuwe Botlekbrug. Het gevolg hiervan was dat de bouw van de pilaren van de botlekbrug werd vertraagd en dat extra kosten moesten worden gemaakt. In een andere situatie veroorzaakte een onverwachte noordoosterwind tijdens heiwerkzaamheden bij de Botlekbrug ervoor dat bewoners uit Spijkenisse klaagden over geluidsoverlast. Een derde voorbeeld betreft het Havenbedrijf Rotterdam, dat veranderingen eiste in ontwerpen van A-Lanes A15, terwijl het consortium in de veronderstelling was dat hun ontwerpen aan alle eisen voldeden. De gebeurtenissen beïnvloedden verschillende onderdelen van het project. Vertragingen bij één projectonderdeel zorgden daarbij niet alleen voor vertragingen op een ander deel van het tracé, maar droegen ook bij aan spanningen in de publiek-private samenwerking en in de relaties tussen het project en stakeholders uit de omgeving van het project (Verweij e.a., 2014; Verweij, 2015).

Omgaan met grilligheid

In de literatuur worden twee managementstijlen hoe managers omgaan met de complexiteit in hun project tegenover elkaar geplaatst, de complexiteitsreducerende en de complexiteitsabsorberende stijl (Teisman, 2005; Edelenbos e.a., 2009).

Een complexiteitsreducerende stijl is er op gericht het project zoveel mogelijk van de omgeving, die bestaat uit andere projecten of belanghebbenden, af te schermen. Projecten worden opgedeeld in kleine aanstuurbare onderdelen. Loskoppelen van andere projectonderdelen en van de omgeving is het devies. Problemen in de afzonderlijke projectonderdelen kunnen op die manier gericht worden opgelost. Leidende principes zijn het vooraf eenduidig definiëren van projectdoelen, het

helder verdelen van de verantwoordelijkheden en het centraal organiseren van zowel toezicht als besluitvorming. Grilligheid in de omgeving van het project wordt als onwenselijk beschouwd en dient zoveel mogelijk buiten de projectdeuren te worden gehouden.

Hier tegenover staat de complexiteitsabsorberende managementstijl. Deze benadering gaat er juist van uit dat project en omgeving onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn, waarbij management zich richt op het verbinden van project en deze omgeving. Leidende principes zijn dat projectdoelen binnen het proces meervoudig en soms ook conflicterend kunnen zijn, het project zich adaptief kan ontwikkelen ten opzichte van de omgeving, er sterk wordt ingezet op informele relaties met belanghebbende partijen en verantwoordelijkheden zoveel mogelijk worden verdeeld. Grilligheid in de omgeving wordt als gegeven beschouwd en soms zelfs opgevat als een kwaliteit die noodzakelijk is om tot goede projectresultaten te komen.

Deze twee benaderingen staan tegenover elkaar, maar in de praktijk wordt er vaak een mengvorm aangetroffen. Literatuur leert verder dat een schakelende managementstijl, inspelend op de specifieke omgeving, vaak effectiever is (Edelenbos & Teisman, 2008; Teisman, 2005; Verweij, 2015). In een stabiele omgeving kan snel vooruitgang geboekt worden met een complexiteitsreducerende stijl, terwijl in een dynamische omgeving een complexiteitsabsorberende stijl tot meer steun en innovatie kan leiden (Edelenbos & Teisman, 2008; Klijn e.a., 2006; Van Meerkerk e.a., 2015). In de volgende paragraaf wordt bekeken hoe deze stijlen terugkomen in de Rotterdamse context.

Management in de praktijk

De Blauwe Verbinding werd een groot deel van de looptijd gekenmerkt door een meer complexiteitsabsorberende management-

stijl. Een belangrijke factor hierin was de projectmanager die tot maart 2014 het project leidde. Haar managementstijl was verbindend, persoonlijk en adaptief. Het moeizame tracé Rhoonse Baan is hierbij illustrerend, waar haar laagdrempelige bezoeken aan bestuurders hielpen om de ontwikkeling van het tracé op gang te houden. Doordat ze formeel projectmanagement combineerde met persoonlijke betrokkenheid voelden zowel projectpartners als andere betrokkenen, zoals bestuurders, zich gecommiteerd aan de Blauwe Verbinding. Complexiteitsabsorberend projectmanagement werd onder meer toegepast in de vorm van 'uitstapjes' zoals een fietstocht langs het tracé samen met bestuurders, de bezoeken van projectmanagement aan deze bestuurders, de persoonlijke benadering binnen het proces en het sturen op het maken van nieuwe verbindingen tussen betrokkenen. Dit hielp het project meerdere keren vlot te trekken wanneer restrictieve factoren voor stagnatie zorgden. Netwerken en verbindend optreden door de projectmanager en het bredere managementteam resulteerden in meerdere financiële impulsen, zoals de bijdrage van provincie, de Stadsregio en de subsidie 'Mooi Nederland'.

Een vergelijkende analyse van het management van de twintig onverwachte gebeurtenissen in het A15 Maasvlakte-Vaanplein project brengt een aantal patronen aan het licht (Verweij, 2015). De analyse laat ten eerste zien dat wanneer managers een complexiteitsreducerende managementstijl aannemen in reactie op de gebeurtenissen, dit resulteert in een lage tevredenheid van de betrokken managers. Dit bleek het geval te zijn in negen van de twintig gebeurtenissen, wat de eerder beschreven situatie met het Havenbedrijf Rotterdam goed illustreert. In plaats van te investeren in het verbeteren van de relatie met het Havenbedrijf, richtte het management zich in eerste instantie vooral op het maken van snelle voortgang om vertragingen in het project te voorkomen of te minimaliseren. Dit deed de relatie tussen

het project en het Havenbedrijf Rotterdam geen goed. Het Havenbedrijf voelde zich onvoldoende gehoord, met als gevolg dat het zijn medewerking aan het project dreigde op te zeggen.

De analyse laat ten tweede zien dat wanneer managers een complexiteitsabsorberende managementstijl aannemen in reactie op onverwachte gebeurtenissen, dit juist resulteert in een hoge tevredenheid. Dit patroon werd zeven keer gevonden, onder andere naar voren komend in de situatie waarin de Provincie Zuid-Holland onverwacht te kennen gaf een ontwerp van A-Lanes A15 voor de plaatsing van een kabel niet goed te keuren, omdat deze eventuele toekomstige wegbreiding door de Provincie onmogelijk maakte. A-Lanes A15 gaf gehoor aan deze zorgen en maakte een deal met de Provincie. Het ontwerp werd aangepast en hierdoor werd de vergunning tijdig afgegeven, naar tevredenheid van beide betrokken partijen. De vergelijkende analyse wijst er ten derde op dat de stijl van publiek-private samenwerking ook belangrijk is. Wanneer de publieke en private partners niet samenwerkten maar juist hun gescheiden en vooraf gedefinieerde taken en verantwoordelijkheden benadrukten, droeg dit niet bij aan betere resultaten. Illustratief is de eerder genoemde situatie met de Gemeente Rotterdam. Toen deze weigerde goedkeuring te geven aan het ontwerp voor de pilaren van de nieuwe Botlekbrug, zocht A-Lanes A15 naar technische oplossingen om het ontwerp te verbeteren; het zoeken naar interactie met de Gemeente stond daarentegen minder centraal. Echter, toen Rijkswaterstaat besloot zijn lokale netwerkinvloed aan te wenden en zich meer met de uitvoering te gaan bemoeien, verbeterde de relatie tussen het project en stakeholders in de omgeving.

De kunst van balanceren

De twee casussen maken duidelijk dat stedelijke projecten in de praktijk moeilijk los kunnen worden gezien van de omgeving

van het project. Ze worden beïnvloed door andere projecten en gebeurtenissen in de omgeving en door de vele belanghebbenden rondom het project, wat zowel kansen als afbreukrisico's oplevert.

De grilligheid van complexe projecten betekent dat ze in zekere mate onvoorspelbaar en daarom moeilijk vooruit te plannen zijn. In een planmatige aanpak van stedelijke ruimtelijke projecten is grilligheid onwenselijk en wordt geprobeerd dit zo veel mogelijk uit te sluiten. Plannen geven in die zin richting aan projecten en ze bevatten de verwachtingen van managers over gebeurtenissen die kunnen optreden, maar het is belangrijk te beseffen dat ze per definitie incompleet zijn. De projecten laten zien dat wanneer managers de complexiteitsreducerende aanpak kiezen, dit eerder tot ontevredenheid over het project leidt. Daar waar projectmanagers vanuit een complexiteitsabsorberende stijl rekening houden met de verweven structuur van het project en de nauwe inbedding in de omgeving, dan wordt grilligheid geaccepteerd en als minder negatief gezien; interdependentie is dan een gegeven dat een plek in de vormgeving en uitvoering van het project verdient.

De projecten laten zien dat een complexiteitsabsorberende stijl een effectievere houding voor projectmanagers is. Dat stedelijke projecten in toenemende mate complex en grillig zijn, vergroot het belang van complexiteitsabsorberende managementstijlen, omdat dan sneller en adequater op plotselinge veranderingen kan worden ingespeeld. Een te grote inzet op complexiteitsabsorberende strategieën kan echter ook de kans op grilligheid vergroten; door constant in te zetten op het verbinden van het project met haar omgeving en ruimte te laten om het project aan te passen aan veranderingen in deze omgeving, wordt de kans op het vervluchtigen van tussentijdse projectresultaten vergroot. Het



Het zuidelijk Randpark, onderdeel van de 'Blauwe verbinding', waar water van de Oude Maas en recreatie elkaar ontmoeten

is dan ook belangrijk om tussentijdse resultaten te behalen om toewijding bij stakeholders te ontwikkelen en te houden. Bovenal moeten projectmanagers zich realiseren dat grilligheid een gegeven is. Een gebalanceerde managementaanpak, inspelend op de specifieke eigenschappen van zowel project als omgeving en schakelend tussen complexiteitsreductie en absorptie, vormt de beste manier om met grilligheid om te gaan.

Nanny Bressers (bressers@fsw.eur.nl), Jurian Edelenbos (edelenbos@fsw.eur.nl), Igmar van Meerkerk (vanmeerkerk@fsw.eur.nl) en Stefan Verweij (verweij@fsw.eur.nl) zijn allen verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Literatuur

Edelenbos, J., E.H. Klijn & M.B. Kort (2009) 'Managing complex process systems: Surviving at the edge of chaos', G.R. Teisman, A. van Buuren & L.M. Gerrits (red.), *Managing complex governance systems: Dynamics, self-organization and coevolution in public investments*, Routledge, New York, p. 172-192

Edelenbos, J. & G.R. Teisman (2008) 'Public-private partnerships on the edge of project and process management: Insights from Dutch practice: The Sijtwende spatial development project', *Environment and Planning C: Government and Policy*, jg. 3, nr. 26, p. 614-626

Klijn, E.H., J. Edelenbos, M.B. Kort & M.J.W. van Twist (2006) *Management of het grensvlak van publiek en*

privaat: Hoe managers omgaan met dilemma's in complexe ruimtelijke PPS-projecten, Lemma, Den Haag

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2014)

Overzichtkaart en detailkaarten interactief A15 MaVa, Den Haag

Söderholm, A. (2008) 'Project management of unexpected events', *International Journal of Project Management*, jg. 1, nr. 26, p. 80-86

Teisman, G.R. (2005) *Publiek management op de grens van chaos en orde: Over leidinggeven en organiseren in complexiteit*, Academic Service, Den Haag

Van Meerkerk, I., A. van Buuren & J. Edelenbos (2013)

'Water managers boundary judgments and adaptive water governance: An analysis of the Dutch Haringvliet sluices case', *Water Resources Management*, jg. 7, nr. 27, p. 2179-2194

Van Meerkerk, I., J. Edelenbos, E.H. Klijn (2015)

'Connective management and governance network performance: the mediating role of throughput legitimacy. Findings from survey research on complex water projects in the Netherlands', *Environment and Planning C: Government and Policy*, DOI: 10.1068/c1345 (advance online publication).

Verweij, S. (2015) 'Achieving satisfaction when implementing PPP transportation infrastructure projects: A qualitative comparative analysis of the A15 highway DBFM project', *International Journal of Project Management*, jg. 1, nr. 33, p. 189-200

Verweij, S., I. van Meerkerk, J.F.M. Koppenjan & H. Geerlings (2014) 'Institutional interventions in complex urban systems: Coping with boundary issues in urban planning projects', *Emergence: Complexity & Organization*, jg. 1, nr. 16, p. 7-23